Policy Research Initiative | Projet de recherche sur les politiques

POPULATION AGING AND LIFE-COURSE FLEXIBILITY

BRIEFING NOTE

Encouraging Choice: Aging, Labour Supply, and Older Workers

Highlights

- Population aging poses a serious challenge. The work force will begin to decrease, relative to the overall population, starting in 2010.
- However, the increased intensity of the labour force participation of women and an increase in lifetime hours of labour will moderate the impact of population aging on the work force.
- A strategy emphasizing fiscal prudence and productivity increases, as well as encouraging increased labour supply, will be important.
- Population aging will present opportunities for older workers to continue to provide labour, and to enjoy greater choices in their life plans.
- The report explores the potential for removing impediments and providing incentives for older workers to extend their working lives.

The Policy Research Initiative has developed a report on population aging and future labour supply issues, with a focus on encouraging older workers to extend their working lives by delaying or phasing into retirement. The PRI concurs with much of recent OECD analysis, having co-operated in the production of that report. However, the PRI report uses a new analytical instrument (*LifePaths*) to look in more detail at Canadian labour supply factors. The result is a nuanced analysis tailored to the Canadian context.

The Issue: Will There Be Enough Workers to Keep the Economy Growing?

This report considers the economic risk to society posed by population aging and, specifically, the baby-boom retirement. We emphasize a need to maintain a healthy economy and fiscal prudence, while respecting the opportunity and need for people to exercise choice in the best interests of themselves, their families, and society. The paper explores how older workers could be enabled and encouraged to extend their working lives to benefit themselves, their families, and the economy.

"Enabling" and "encouraging" are key words in the report, reflecting our view that *population aging is a challenge, not a crisis*. Moreover, our assessment of the future labour market suggests we have a societal opportunity to achieve economic, social, and quality of life objectives through a proactive strategy of attitude change, improved working conditions, human capital development, and social and economic inclusion.

What Are the Messages in This Report?

- **Population aging poses a serious challenge to Canada.** Finance Canada illustrated this challenge in an annex to the 2005 budget.[1] Beginning around 2010, the Canadian work force will begin to decrease, not in absolute size, but as a proportion of the overall population. This decline in relative labour supply will mean that, if no offsetting interventions take place, the rate of growth of the economy will be reduced, and this will have a negative impact on the fiscal capacity of government, especially in view of pressures for increased

1 The Budget Plan 2005, Annex 3, *Canada's Demographic Challenge*.

www.policyresearch.gc.ca

Canada

public expenditures in programs that respond to older population groups. While these pressures may be partially offset by potential decreases in expenditures serving other age groups, such rebalancing can be extremely elusive, especially in a federal structure of government and when the impacts will vary significantly by region or community size.

- There are, however, **trends toward increasing hours of labour being provided by the labour force.** These include an increased intensity of labour force participation by women, and an increase in lifetime hours of labour, which results from increased education levels of workers. These two trends will moderate the impact of the changing dependency ratio, alleviating, to some extent, but not eliminating the foreseen reduction in overall labour supply. However, although widespread labour shortages are not anticipated, specific sectors and occupations, particularly in periods of rapid change, could face serious problems of adjustment.

- **A strategy emphasizing continuing fiscal prudence, productivity increases (all factors), and encouraging increased labour supply, will be important.** While future economic growth will be highly sensitive to productivity increases, this report focuses on labour supply, a component of productivity and, to a lesser extent, on labour productivity. It does not explore other aspects of productivity.

- **Population aging will present opportunities for older workers to continue to provide needed labour to the economy, and to enjoy greater choice in their life plans,** especially in view of their increasing longevity and increasing years of relative good health. While the present system is tilted toward early retirement, especially for holders of defined-benefit pension plans, the incentives embodied in the public pension and tax system are not particularly strong when compared internationally.

  Why focus first on older workers rather than increased immigration or decreasing unemployment among disadvantaged groups or marginal labour? Older workers are in their jobs, and their families are already here and counted, whereas bringing in more immigrants also entails bringing more family members who are children or elderly doing nothing, or very little, to change the amount of labour supply relative to the Canadian population. Moreover, there will be increased competition internationally for qualified immigrants and off-shoring may offer them other options as well. Older workers are often highly productive (although the research is mixed on the relationship between age and productivity) and many are motivated to keep working.

- We specifically explore the potential for **removing impediments and providing incentives for older workers to extend their working lives.** Policy options are identified for relevant departments to consider. The report underscores the importance of a cultural shift in attitudes toward active aging and optimizing employment conditions for an aging labour force. This could involve a broad-based approach, in the nature of an active aging program, which could comprise:
  - a public engagement campaign to counter stereotypical attitudes and promote active aging;
  - removal or balancing of policy disincentives to working later in life and providing flexibility in pension arrangements and phased retirement;
  - government initiatives or services to increase the employability of older workers; and
  - engaging with other governments and employers to promote more age-adapted workplaces and flexible work arrangements.

106-00940/

A Better Measure of Labour Supply Relative to the Size of the Overall Population

Using *LifePaths*, we have calculated the actual number of hours worked in the formal labour force by individuals over their lifetime, regardless of their age or the times or patterns in which they worked. We are also able to project these behaviours into the future, adjusting them to trends such as increasing participation of women, age of labour force entry, and increases in education levels.

This figure presents the annual supply of labour hours calculated relative to the total population of the country. This indicator shows that we may be in a period of peak overall labour supply relative to the population. We will begin to see a decline in relative labour supply after 2010. The low point, in about 2050, will be roughly the same as the labour supply in the late 1990s.

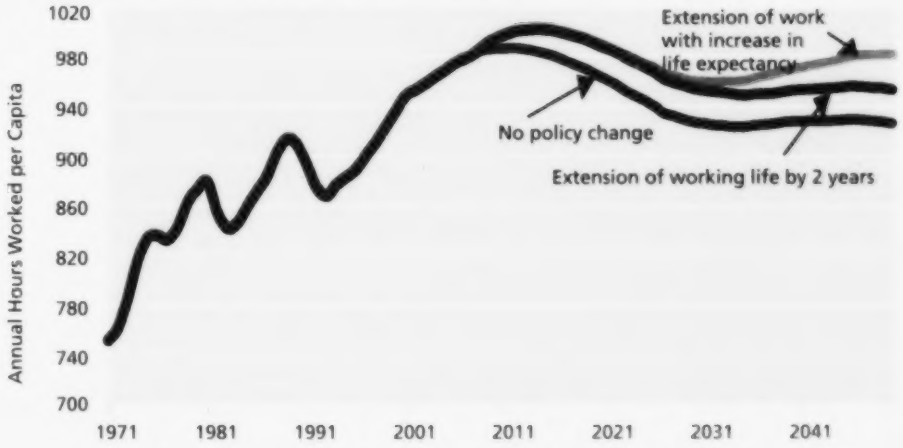
Nevertheless, an important and long-term reduction in relative labour supply will begin about 2011, and it will have consequences on economic growth.

What if older workers delayed their retirement two years? It would have a major impact on labour supply. In fact, the result would be that labour supply relative to the population would be, in 2050, about to what it is today.

As the projection indicates, the potential labour supply impact of delayed retirement is quite dramatic, because the increased labour is not offset by any increase in the economically dependent population.

Moreover, if workers in the future were to further extend their working lives by half of anticipated future increases in life expectancy, the longer-term concerns about labour supply would be considerably reduced.

Impact of Extending Working Life by Two Years and Increasing Working Life by 50% of Increases in Life Expectancy: Total Labour Supply per Capita,* 1971-2050



Source: LifePaths (Statistics Canada), using assumptions developed by the Interdepartmental Working Group on Population Aging and Life-Course Flexibility.
* Total hours worked in Canada, divided by total population per year.

Particular policy options identified and discussed include the following.

- **Change the Canada Pension Plan to balance actuarial adjustments for early exit with incentives to delay exit,** also to permit continued accumulation of credits, and to abolish the work cessation requirement.
- **Change the *Income Tax Act* to permit drawing of Registered Pension Plan benefits while continuing to contribute.** Pension plan administrators and employers will need to collaborate to permit phased retirement.
- **Change the Old Age Security-Guaranteed Income Supplement to permit deferral of benefits** with actuarial adjustment, and to exempt a specified level of earnings for low-income workers.
- **Eliminate mandatory retirement** through removing age caps from human rights legislation, and collaborate in removing it from collective agreements, except where it can be clearly defended.
- **Adjust workplace policies to respond to the needs of an older work force.**
- **Provide services to help older workers adjust** to new employment situations, especially to self-employment.

Finally, the report sets a context for follow-up work in the population aging context.

- Recent concerns about the solvency of some employer-sponsored defined-benefit pension plans, and emerging evidence of a possible related trend away from such plans toward defined-contribution plans may indicate a shift of risk to workers and families. Such risk, in turn could become a matter of concern for the public pillar of retirement income security, especially if the new arrangements do not provide sufficient retirement security. More study is required here.
- While more labour supplied by older workers could make an important contribution to the economy, it is not likely to fill the potential demand of the future labour market. Employers will be keen to recruit workers with appropriate skills, and will also be more sensitive to the need to retain their work force. Consequently, investments by governments, employers, and individuals in human capital development, in improving the quality and productivity of work and workplaces, could bring greater dividends than in past decades when there was a surplus of labour. There is an opportunity here to achieve better arrangements for work-family and work-life balance, to broaden economic participation among disadvantaged populations, and to increase social inclusion.

For more information contact Terrance Hunsley at 613 947.3892 or <t.hunsley@prs-srp.gc.ca>.

Projet de recherche sur les politiques | Policy Research Initiative

VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION ET FLEXIBILITÉ DES PARCOURS DE VIE

NOTE D'INFORMATION

Encourager les choix : le vieillissement, l'offre de main-d'œuvre et les travailleurs âgés

Faits saillants

- Le vieillissement de la population représente un sérieux défi à relever. Vers 2010, la population active du Canada commencera à diminuer par rapport à la population globale.
- Cependant, une augmentation de l'intensité de participation des femmes à la population active ainsi qu'une augmentation des heures travaillées pendant toute la durée de la vie active réduiront l'impact du vieillissement de la main-d'œuvre active.
- Il sera important d'adopter une stratégie mettant l'accent sur le maintien de la prudence budgétaire, sur les augmentations de productivité et sur la stimulation de l'offre de main-d'œuvre.
- Le vieillissement de la population offrira aux travailleurs âgés la possibilité de continuer à fournir de la main-d'œuvre et de disposer de plus de latitude dans le choix de leurs projets de vie.
- Dans le rapport, nous étudions particulièrement les possibilités d'éliminer les obstacles et de prendre des mesures incitatives en faveur des travailleurs âgés afin de leur permettre de prolonger leur vie active.

www.recherchepolitique.gc.ca

Le Projet de recherche sur les politiques a produit un rapport sur le vieillissement de la population et divers aspects futurs de la main-d'œuvre active, l'enjeu étant d'encourager les travailleurs âgés à prolonger leur vie active en retardant le départ à la retraite ou en prenant une retraite progressive. Il est d'accord sur maintes questions abordées dans la récente analyse de l'OCDE à laquelle il a d'ailleurs participé. Toutefois, les auteurs du rapport du PRP utilisent un nouvel outil analytique (*LifePaths*) pour examiner de plus près les facteurs canadiens d'offre de main-d'œuvre. On obtient ainsi une analyse nuancée adaptée au contexte canadien.

La question qui se pose : Y aura-t-il assez de travailleurs pour maintenir la croissance de l'économie?

Dans le présent rapport, on examine l'importance du risque économique pour la société que posent le vieillissement de la population et, en particulier, le départ à la retraite des baby boomers. Nous insistons sur la nécessité de maintenir une économie saine et de continuer de faire preuve de prudence sur le plan budgétaire tout en respectant la possibilité et aussi la nécessité pour les individus d'exercer des choix dans leur intérêt personnel bien compris ainsi que celui de la famille et de la société. Le présent document examine les moyens d'encourager les travailleurs âgés à prolonger leur vie active au profit de leur famille, d'eux mêmes et de l'économie, et de les outiller en conséquence.

« Habiliter » et « encourager » sont des mots clés dans ce rapport, car ils reflètent notre opinion : nous considérons que *le vieillissement de la population est un défi à relever et non une crise.* En outre, notre évaluation de l'avenir du marché du travail nous permet de penser que nous avons effectivement l'occasion, comme société, d'atteindre des objectifs sur les plans économique, social et de la qualité de vie en adoptant une stratégie proactive pour faire changer les attitudes, améliorer les conditions de travail, développer le capital humain et favoriser l'inclusion sociale et économique.

Quels sont les messages qui se dégagent de ce rapport?

- **Le vieillissement de la population représente un sérieux défi à relever pour le Canada.** Finances Canada a clairement illustré ce défi dans une annexe au budget de 2005[1]. Vers 2010, la population active du Canada commencera à diminuer, non en taille absolue, mais

1 Budget 2005 - Plan budgétaire, annexe 3, *Le défi démographique du Canada.*

Canada

en tant que pourcentage de la population globale. Cette diminution de la disponibilité relative de main-d'œuvre signifiera qu'en l'absence d'interventions pour la compenser, le taux de croissance de l'économie se trouvera réduit, ce qui aura un impact négatif sur la capacité financière du gouvernement, en particulier compte tenu de l'augmentation des dépenses publiques requises pour les programmes destinés à répondre aux besoins des groupes les plus âgés de la population. Bien que ces pressions puissent, dans une certaine mesure, être compensées par des diminutions possibles des dépenses en faveur d'autres groupes d'âge, un tel rééquilibrage pourrait s'avérer extrêmement difficile à réaliser, en particulier dans une structure gouvernementale fédérale et lorsque les impacts peuvent varier considérablement selon la taille de la région ou de la collectivité.

- **Certaines tendances contribuent cependant à accroître le nombre des heures de travail fournies par la population active.** Il y a notamment une augmentation de l'intensité de participation des femmes à la population active ainsi qu'une augmentation des heures travaillées pendant toute la durée de la vie active, en raison du relèvement du niveau de scolarité des travailleurs. Ces deux tendances réduiront l'impact du nouveau ratio de dépendance, atténuant, dans une certaine mesure, mais n'éliminant pas la réduction prévue de la main-d'œuvre active. Toutefois, même si l'on ne prévoit pas de pénurie généralisée de main-d'œuvre, certains secteurs et emplois, et des périodes de changement rapide, risquent de créer de sérieux problèmes d'adaptation.

- **Il sera important d'adopter une stratégie mettant l'accent sur le maintien de la prudence budgétaire, sur les augmentations de productivité (tous facteurs confondus) et sur la stimulation de l'offre de main-d'œuvre.** Bien que la croissance économique future soit très étroitement liée aux augmentations de productivité, le présent rapport est surtout axé sur l'offre de main-d'œuvre et dans une moindre mesure sur la productivité de cette main-d'œuvre. Il ne traite pas des autres aspects de la productivité.

- **Le vieillissement de la population offrira la possibilité aux travailleurs âgés de continuer à fournir la main-d'œuvre nécessaire à l'économie et de disposer de plus de latitude dans le choix de leurs projets de vie,** en particulier compte tenu de leur longévité accrue et de l'augmentation du nombre d'années de bonne santé relative. Bien que le système actuel penche en faveur du départ précoce à la retraite, en particulier pour ceux qui jouissent de régimes de retraite à prestations déterminées, les incitatifs inclus dans le système de pension public et la fiscalité, ne sont pas particulièrement forts en comparaison de la situation internationale.

  Pourquoi s'intéresser d'abord aux travailleurs âgés plutôt qu'à l'augmentation de l'immigration ou à la réduction du chômage parmi les groupes désavantagés ou marginalisés? Les travailleurs âgés sont en poste, et leurs familles sont déjà ici et prises en compte, tandis que l'augmentation du nombre d'immigrants implique la venue d'autres membres de la famille qui sont des enfants ou des personnes âgées, ce qui n'ajoute rien ou très peu, pour modifier la quantité d'offre de travail relativement à la population canadienne totale. En outre, les pays rivaliseront de plus en plus pour attirer les immigrants qualifiés et la délocalisation outre-frontière pourra aussi offrir d'autres options à ces derniers. Les travailleurs âgés sont souvent très productifs (quoique les avis soient partagés quant à la relation entre l'âge et à la productivité), et beaucoup veulent continuer à travailler.

- Nous étudions particulièrement les possibilités **d'éliminer les obstacles et de prendre des mesures incitatives en faveur des travailleurs âgés afin de leur permettre de prolonger leur vie active.** Nous avons dégagé les options politiques que pourraient envisager divers ministères. Notre rapport souligne l'importance d'un changement culturel des attitudes en faveur du vieillissement actif et de l'optimisation des conditions d'emploi pour une main-d'œuvre vieillissante. Il pourrait s'agir d'une approche générale qui prendrait la forme d'un programme de vieillissement actif et comprendrait :
  - une campagne de mobilisation du public afin de combattre les stéréotypes et de promouvoir le vieillissement actif;
  - l'élimination ou l'équilibrage des facteurs dissuasifs pour prolonger la vie active et l'assouplissement des mécanismes de pension et de retraite progressive;
  - des initiatives ou des services destinés à accroître l'employabilité des travailleurs âgés;

Mesure de l'offre de main-d'œuvre relativement à la taille de la population globale

Au moyen de *LifePaths*, nous avons calculé le nombre réel d'heures travaillées par les membres de la population active formelle au cours de leur vie, indépendamment de l'âge, des périodes travaillées ou du parcours professionnel. Nous sommes aussi en mesure de projeter ces comportements et de les rajuster en fonction de tendances comme l'activité croissante des femmes, l'âge à l'arrivée sur le marché du travail et le relèvement des niveaux de scolarité.

La présente figure montre l'offre de main-d'œuvre annuelle en heures, relativement à l'ensemble de la population du pays. Cet indicateur révèle que nous sommes peut-être en période de pointe pour ce qui est de l'offre globale de main-d'œuvre relativement à la population. Un déclin de l'offre de main-d'œuvre relative se manifestera après 2010. Le creux, vers 2050, correspondra à peu près à l'offre de main-d'œuvre de la fin des années 1990.

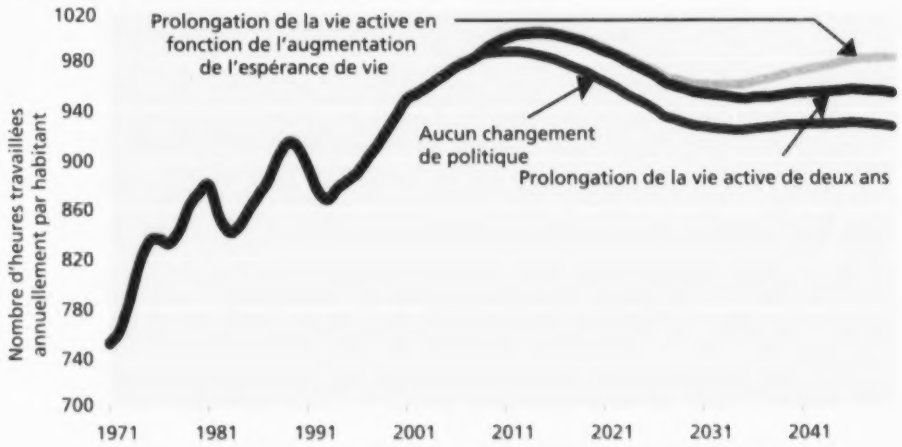
Quoi qu'il en soit, une réduction marquée et à long terme de l'offre de main-d'œuvre relative s'amorcera vers 2011, et elle aura des conséquences sur la croissance économique.

Que se passerait-il si les travailleurs âgés reportent leur départ à la retraite de deux années? Cela aurait un effet considérable sur l'offre de main-d'œuvre. De fait, l'offre de travailleurs relativement à la population serait alors égale, en 2050, à ce qu'elle est aujourd'hui.

Comme l'indique la projection, l'effet éventuel sur l'offre de main-d'œuvre d'un report de la retraite est assez marqué, car l'augmentation de l'offre n'est pas contrebalancée par une augmentation quelconque de la population dépendante sur le plan économique.

De plus, si les travailleurs prolongeaient leur vie active de 50 % de l'augmentation de l'espérance de vie anticipée, les inquiétudes à long terme concernant l'offre de main-d'œuvre seraient considérablement réduites.

Incidence de la prolongation de la vie active de deux ans et de 50 % de l'augmentation de l'espérance de vie : offre totale de main-d'œuvre par habitant*, 1971-2050



Source : LifePaths (Statistique Canada), en utilisant les hypothèses élaborées par le groupe de travail interministériel sur le vieillissement de la population et la flexibilité des parcours de vie.
*Nombre total d'heures travaillées par année au Canada, divisé par le nombre d'habitants.

- la collaboration avec d'autres gouvernements et employeurs afin de promouvoir des milieux de travail mieux adaptés à l'âge des employés et des modalités de travail flexibles.

Diverses options ont été cernées et examinées, par exemple :

- **Modifier le Régime de pensions du Canada afin d'équilibrer les rajustements actuariels pour les départs à la préretraite et les incitatifs pour retarder le départ à la retraite;** aussi permettre le cumul continu de crédits et éliminer le critère de cessation d'emploi.
- **Modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour permettre de toucher des prestations de régime de pension agréé tout en continuant d'y contribuer.** Les administrateurs de régimes de pension et les employeurs devront collaborer afin de permettre la retraite progressive.
- **Modifier la Sécurité de la vieillesse – Supplément de revenu garanti pour permettre le report des prestations** avec rajustement actuariel, et pour exempter un niveau précis de gains dans le cas des travailleurs à faible revenu.
- **Éliminer l'âge obligatoire de la retraite** en supprimant les limites d'âge dans les lois sur les droits de la personne, et collaborer pour éliminer cette obligation dans les conventions collectives, sauf quand elle se défend clairement.
- **Adapter les politiques visant le milieu de travail afin de répondre aux besoins d'une main-d'œuvre âgée.**
- **Offrir des services pour aider les travailleurs âgés à s'adapter** à l'évolution du marché du travail, en particulier au travail autonome.

Enfin, le présent document établit un cadre propice à un travail de suivi dans le contexte du vieillissement de la population.

- De récentes inquiétudes exprimées au sujet de la solvabilité des régimes de retraite d'employeur à prestations déterminées, ainsi que la tendance à abandonner ces régimes au profit de régimes à cotisations déterminées, indiquent peut être le report du risque sur les travailleurs et leurs familles. Ce risque devient à son tour un sujet de préoccupation pour le volet public de la sécurité du revenu de retraite, en particulier si les nouvelles mesures adoptées n'assurent pas une sécurité suffisante pendant la retraite. Une étude plus poussée de la question s'impose.
- Bien que l'apport des travailleurs âgés puisse s'avérer important pour l'économie, il est peu probable qu'il comble totalement la demande potentielle du futur marché du travail. Les employeurs seront particulièrement soucieux de recruter des travailleurs offrant des compétences appropriées, et ils se montreront aussi plus sensibles à la nécessité de conserver leur main-d'œuvre. En conséquence, les investissements consentis par les gouvernements, les employeurs et les particuliers dans le développement du capital humain ainsi que dans l'amélioration de la qualité de la productivité du travail et des milieux de travail pourraient être plus rentables qu'au cours des décennies écoulées, alors qu'il y avait un surplus de main-d'œuvre. L'occasion nous est maintenant offerte d'établir un meilleur équilibre travail famille et travail-vie, de favoriser la participation économique des populations désavantagées et de renforcer l'inclusion sociale.

Pour plus de renseignements, contactez Terrance Hunsley au 613 947.3892 ou à <t.hunsley@prs-srp.gc.ca>.